

Venerdì, 27 maggio (mattino)

VILLAGGIO MARISPICA - POZZALLO

PRESIEDE:

Elio FANARA

(c.s.)

ELIO FANARA

(c.s.)

La relazione di apertura odierna sarà tenuta dal prof. avv. Enzo Volli, illustre docente universitario e uno dei più prestigiosi avvocati marittimisti che ci siano in Italia. Esprimiamo la nostra gratitudine al professore Volli per aver accettato di tenere questa relazione che, con l'esperienza derivatagli dalla sua pratica quotidiana e la scienza che gli proviene dalla sua profonda preparazione, sicuramente fornirà indicazioni preziose per quelle che dovranno essere le future soluzioni da adottare per il porto di Pozzallo, soluzioni, così, sicuramente più adeguate alla continua evoluzione dei traffici marittimi.

Con questa certezza, e un rinnovato grazie, dò la parola al prof. Enzo Volli.

ENZIO VOLLI

*(Marittimista, libero docente di Diritto della Navigazione
nell'Università degli Studi di Trieste)*

IL PORTO DI POZZALLO: PROPOSTE PER UNA DISCIPLINA GIURIDICA OTTIMALE

1. Il tema assegnato non può essere affrontato senza timori, tanto esso appare all'occhio dell'osservatore critico ed attento del giurista, volto al continuo divenire dei fenomeni tecnico-economici legati alla portualità, ambizioso.

È, per il vero, ambizioso poter ricercare - nell'attuale situazione della portualità italiana - una disciplina giuridica "ottimale", senza tener conto dell'esistente, dell'incrostazione d'istituti, di normative, di consuetudini e della consolidata disapplicazione delle normative stesse, tanto che si può dire essersi creato - accanto alla norma scritta, formale - un altro corpo di norme (che trovano solo parzialmente fondamento in disposizioni di legge, o meglio in una spesso loro distorta interpretazione), che è quello che viene osservato, in modo difforme da porto a porto, con un caos di sovrapposizioni, di rivendicazioni, di diverse indicazioni.

Per potere quindi, timidamente, dare qualche indicazione sulla disciplina giuridica ottimale, quale possa essere portata all'attenzione degli operatori da un cultore di quel *diritto vivente* che in questa materia è sempre presente, appare necessario - seppur brevemente, ma criticamente - partire dall'esistente, che come si è detto spesso non aderisce totalmente e con fedeltà al paradigma di legge.

Nel trattare questo quadro, e nel cercare di trarre indicazioni per una disciplina giuridica "ottimale", non può essere pretermesso il traguardo (ma che al tempo stesso costituisce una linea di partenza) del 1992, quando - cadute le barriere nel Mercato Comune Europeo, e definitivamente instaurato, senza più ostacolo, il diritto di stabilimento e di libero movimento - la portualità italiana (soprattutto dei porti del-

l'Alto Adriatico e del Tirreno) sarà posta a confronto diretto con quella europea.

2. Questo convegno e l'occasione di parlare del progetto di un nuovo porto costituiscono, a mio avviso, un momento di riflessione non limitato alla situazione locale ma con, appunto, più ambiziosi e più difficili propositi: quindi, riflessioni base per potere prospettare delle proposte ragionate, per dare avvio ad una più razionale, efficiente ed economica gestione dei porti.

Non vi è ambito della disciplina giuridica italiana che si occupi dei porti e del lavoro portuale che non sia stato sottoposto a critica ed a progetti di revisione. Anche le più recenti configurazioni di nuove sistemazioni, e di sistemazioni associative e societarie, denotano l'ansia di superare l'attuale disagio e la crisi immanente.

3. Va così rilevato che, per poter delineare una "disciplina giuridica ottimale", appare necessario distinguere nettamente tre aspetti fondamentali delle norme portuali.

Da un lato, quelle riguardanti - nell'ambito della programmazione nazionale o regionale - il riconoscimento, o meglio la delimitazione ex art. 32 Cod. Nav., la costruzione, l'ammodernamento di un porto, la sua collocazione nel territorio.

In secondo luogo, l'individuazione, la regolamentazione e l'attribuzione dei numerosi e molteplici servizi portuali.

Da ultimo, tutte quelle normative che riguardano l'attività portuale vera e propria, nel suo senso più stretto, il luogo ed il modo del trasferimento dalla terra al mare (e viceversa) di merci e passeggeri.

Tutti e tre questi profili si riferiscono e sono disciplinati - nella nostra attuale situazione giuridica - da normative che attengono ai campi più vari, proprio perché il "porto" è un nodo necessario, sul quale convergono necessità ed interessi, diritti ed aspettative da più parti.

4. E così, per quanto riguarda il primo degli aspetti più sopra individuati, la collocazione del porto nel territorio, il suo sviluppo, la sua manutenzione, si incrociano competenze statuali (in virtù delle ormai antiche norme del R.D. sui porti del 2/4/1885 n. 3095 e relativo regolamento d'esecuzione approvato con R.D. 26/9/1904 n. 713, e delle sue lievi modificazioni nel tempo, nonché di quelle sui lavori pubblici, dalla fondamentale Legge del 1865 in poi) con quelle regionali (*in primis* là ove alle regioni a statuto speciale è stata attribuita competenza - in va-

ria misura - sul tema, ma anche, in ogni caso, con riferimento ai vari piani regionali di sviluppo e regolamentazione urbanistica, ed in genere alla programmazione, ed in ogni caso nell'attività di vigilanza e controllo sugli strumenti urbanistici locali) ed ancora con quelle comunali (non solo con riferimento a taluni statuti o leggi regionali - ad esempio Sardegna - che almeno per certi porti minori attribuiscono determinati poteri ai Comuni); ma, in ogni caso, con riferimento alle norme urbanistiche a carattere "diffuso", come anche agli strumenti attinenti alle comunicazioni viarie ed alla costruzione delle indispensabili infrastrutture di comunicazione. Se si aggiungono le norme sulla progettazione ed esecuzione delle opere portuali, sul loro finanziamento e sulla ripartizione dei relativi oneri, del pari di competenza di enti ed istituzioni di ogni genere, sarà facile poter affermare che l'antichità dei criteri di classificazione dei porti e la frammentazione delle normative in infiniti segmenti, spesso di difficile ricomposizione in una linea caratterizzata dall'unitarietà, rappresenta l'ostacolo di maggiore rilievo all'avvio di una vera politica portuale in Italia, che consenta di fissare l'opportuna priorità ad una linea d'intervento razionale, unitaria ed efficace e foriera di risultati.

È così di tutta evidenza che la classificazione dei porti, nella normativa in essere, parte da concetti che hanno riguardo esclusivamente all'onere delle spese, con riferimento al porto "bene demaniale" (e così statutale), trascurando totalmente, siccome inesistente, il concetto di "porto azienda", di porto elemento dinamico e necessario nell'interscambio dei beni e nei traffici nazionali ed internazionali.

L'aspetto "spesa" e l'individuazione del (o dei) soggetto (soggetti) cui deve fare carico la spesa, importante soprattutto negli anni dell'unificazione nazionale e della costruzione economica dello Stato unitario, hanno informato e condizionato tutto il sistema portuale italiano. Il distinguere i porti a seconda che la spesa debba fare carico totalmente allo Stato (I^a categoria) o anche ad altri soggetti (II^a categoria: Comuni, Province, etc.), ed in questa categoria a seconda del tonnellaggio movimentato, ha significato per un secolo (quello dell'industrializzazione, dell'apertura del mondo a nuovi traffici) invertire concettualmente la proposizione del problema, impedire uno sviluppo ordinato del "porto azienda", legare la portualità con cappi che man mano si sono dimostrati sempre più stretti (ed ai quali si è cercato di ovviare con sostanziali sotterfugi, attribuendo finanziamenti a quegli enti che - come si dirà più avanti - sono stati preposti all'amministrazione e gestione di taluni "porti aziende").

5. Ma questa dicotomia, questo sovrapporsi di competenze, di compiti, di spese e di controlli sulle spese, se ha consentito di “vivere” ai porti italiani, non è più ammissibile - a mio avviso - al momento attuale, nella situazione economica e concorrenziale quale si presenta alle soglie del 2000 ed alla totalità e globalità del Mercato Europeo.

6. Nell'affrontare le questioni, sembra necessario partire da alcune considerazioni tecnico-economiche sulla funzione portuale, sull'importanza di questa realtà nell'economia del Paese e delle sue varie sfaccettature e tenendo conto delle nuove prepotenti esigenze economiche. Da queste considerazioni deve scaturire una disciplina unitaria, articolata ma armonica della realtà portuale italiana, in tutti i suoi aspetti nazionali e più particolari, privilegiando la funzione, lo scopo, l'attività portuale rispetto alla spesa, che del primo aspetto è una conseguenza, anche se di indefettibile importanza, e talvolta condizionante. Il piano dei trasporti ha rappresentato - per taluni versi - un tentativo d'uscita dalla gabbia nella quale la portualità italiana è intrappolata, così anche l'istituzione e la costituzione di “enti portuali” prima, delle “aziende mezzi meccanici” poi, e più recentemente di taluni enti “aziende speciali” (Bari, Brindisi, Messina, Gorizia-Monfalcone); ma, nello schema generale, troppo poco spazio è consentito a singole, contingenti, e spesso anomale soluzioni, e troppo frammentarie e particolaristiche sono le norme date, le fonti, la metodologia dei finanziamenti. Si tratta sempre, e solo, di segmenti che vivono di vita stentata, autonoma, e che con difficoltà si inseriscono - perché non omogenei - in un piano generale, non consentendo neppure di solo intravedere un disegno più ampio, che non sia frutto di contingenze particolari più o meno fortunate.

Occorre, così, procedere ad una ricomposizione - a mio avviso - di tutto il sistema portuale italiano, partendo - naturalmente - dalla realtà esistente e dalle tendenze manifestate in un quadro unitario, ma non statico, proiettato al futuro.

7. Da un lato, nell'ampio quadro della programmazione nazionale e nel coordinamento di quelle regionali, è necessario distinguere le varie funzioni e compiti portuali, e così riconoscere l'esistenza di porti che esclusivamente o prevalentemente hanno un'attività che si riferisce al trasporto di passeggeri o di merci, o che attengano alla pesca o all'attività turistica, o porti che - in misura quasi equivalente - funzionalmente siano utilizzati per due o più di queste attività (porti polifunzionali).

Occorre, ancora, distinguere tra porti la cui attività abbia riflesso

e rilevanza nazionale, regionale, locale o (in taluni rari casi) internazionale. Conseguentemente a questi parametri, da individuare e da fissare, potrà addivenirsi ad una diversa classificazione, individuazione di competenze, vuoi per i finanziamenti, per la decisione sulle opere, la vigilanza, creando un sistema omogeneo, articolato, ma sufficientemente chiaro ed efficiente.

In tale cornice debbono andare a collocarsi tutte le attuali competenze, frammiste e spesso ripartite tra i vari enti portuali, aziende speciali, capitanerie di porto o direzioni marittime, uffici e consigli del lavoro portuale, organi statuali, ministeriali e regionali.

Il ricondurre ad unità il sistema, pur articolandolo, è - a mio avviso - essenziale per un concreto e positivo sviluppo di ogni realtà portuale, particolarmente di una nuova da costituirsi.

Pertanto - a mio avviso - si dovrà distinguere (nel quadro della programmazione) l'intero sistema portuale in *"porti internazionali"* (nei quali la merce in transito estero per estero superi, ad esempio, il 75% dell'intero tonnello manipolato), *"porti di interesse nazionale"*, di *"interesse regionale"* e *"porti locali o minori"*.

Questa classificazione deve essere coniugata contemporaneamente distinguendo in porti *"passeggeri"*, porti *"commerciali"*, porti *"industriali"*, porti *"petroliferi"*, porti *"pescherecci"*, porti ed approdi *"turistici"*: ciascuno con proprie caratteristiche, a seconda della vocazione o della prevalenza della sua attività funzionale, sottoposto a particolari regole per quanto riguarda i finanziamenti, l'attività tecnica d'imbarco e sbarco, la competenza per le concessioni demaniali, il lavoro portuale, etc.. Potranno considerarsi *"porti polifunzionali"* quelli dove si svolgano più di una di queste funzioni in misura rilevante.

Si possono, sin da ora, però configurare determinate situazioni. Mi sembra evidente, ad esempio, che i porti turistici e gli approdi non possono che rientrare tra i porti d'interesse regionale o locale; che, del pari, i porti pescherecci si collocano tra quelli regionali (ad esempio Marano, Chioggia, San Benedetto del Tronto, Mazara e molti altri simili); così i porti petroliferi e quelli industriali - quando non rientrino e non costituiscano sezioni di un porto *"commerciale"* più ampio - debbono collocarsi tra quelli regionali (ad esempio Augusta, Porto Torres, Priolo), cui compete automaticamente - ad esempio - il diritto alle autonomie funzionali; che i porti passeggeri - stante la prevalenza nei traffici a lungo percorso dell'aereo - debbono, del pari, rientrare tra quelli regionali; che i porti d'interesse nazionale sono solo quelli aventi determinate caratteristiche per l'accentuata incidenza dell'imbarco e sbarco delle

merci, e che tra questi debbono avere preminenza quelli internazionali (e nel computo delle caratteristiche dell'internazionalità si potrebbe tenere conto, oppure no, anche dei prodotti petroliferi).

È, così, evidente che lo Stato dovrebbe interessarsi direttamente e finanziare (in tutto o in parte) solo i porti aventi rilevanza nazionale o internazionale, con conseguente preminenza dell'attività di vigilanza, amministrazione attiva, progettazione, etc.; compiti da incentrare in un unico organismo (Ministero della Marina, o meglio uno speciale Alto Commissario ai Porti nell'ambito del Ministero, ma sufficientemente indipendente ed autonomo) e non disperdersi, come ora si manifesta, tra Ministero della Marina Mercantile, dei Lavori Pubblici, del Tesoro, talvolta delle Finanze, etc..

Per gli altri porti, l'organo centrale dovrebbe esercitare un compito di "larvata vigilanza", di coordinamento, riservata ogni altra competenza alle regioni a statuto tanto speciale che ordinario.

Mi sembra ancora che, in questo quadro, debba essere fissato un altro principio: quello della necessaria scissione tra la gestione del porto in quanto "azienda" (da confidare in ogni caso ad un' "impresa") e la programmazione territoriale del porto "bene demaniale", porto "strumento" (banchine, fondali, magazzini, attrezzature) di competenza di un ente programmatore. Nell'ambito della gestione, appare necessario strutturare diversamente - in modo più razionale e moderno, meno frammentario, più coordinato - i vari servizi portuali (rimorchio, pilotaggio, ormeggio ed ogni altro "servizio"); e, del pari, strutturare diversamente (sempre nell'ambito della gestione, accanto ai servizi) l'attività propria portuale in senso stretto (carico e scarico delle merci), ed all'interno di questa stretta attività portuale il "lavoro portuale".

Mi rendo conto di quanto tutto questo sia difficile, forse frutto di fantasia, di reazione alla frustrazione delle infinite, inutili, difficoltà che si frappongono ad uno svolgimento delle attività e delle funzioni portuali senza difficoltà, su binari semplici e scorrevoli; ma ritengo che, senza uno sforzo di semplificazione e di riconduzione ad unitarietà e soprattutto a razionalità, sarà impossibile affrontare con successo la realtà del domani.

8. Per una "disciplina ottimale dal punto di vista giuridico" di qualunque realtà portuale - e così anche di questa, che si va delineando in un prossimo domani - appare dunque necessario, innanzitutto, rivedere *funditus* i parametri di "classificazione" dei porti, delle competenze per il loro funzionamento, finanziamento, vigilanza.

Questo porto, perciò, dovrebbe essere “classificato” di “interesse regionale”, e distinto in più sezioni: industriale per quanto riguarda l’attività di supporto all’attività estrattiva petrolifera, turistico con riferimento alla costituenda “marina”, e - se si presenteranno le opportunità economiche - “commerciale”. Dovrebbe essere costituito un organismo cui affidare la programmazione nel territorio delle strutture del porto, l’esecuzione delle opere e la loro manutenzione, assicurandosi la necessaria copertura finanziaria (soprattutto contributi regionali, locali o di altri Comuni, e di organismi industriali, ma anche proventi della gestione); mentre altri (“ente di gestione”) dovrebbe provvedere alla gestione operativa (più avanti mi esprimerò sul punto). Altre competenze: polizia portuale, potere di ordinanza (almeno in quasi tutti i settori), ufficio del lavoro portuale (e relativo consiglio) dovrebbero essere (o restare) affidate agli organi dell’amministrazione marittima, diversamente strutturati, meno militarizzati, ma pur sempre con facoltà d’imperio e decisionali in molte materie.

9. Rientrano nella sistematica del codice della navigazione, nel titolo terzo, i “servizi nei porti”, e così il pilotaggio, il rimorchio, ma anche il “lavoro portuale”; e quali servizi portuali debbono qualificarsi ancora quelli resi dai “palombari in servizio locale”, dagli “ormeggiatori”, dai “barcaioli”; fanno altresì parte di un moderno porto altre strutture e servizi, quali quelli resi dai bacini di carenaggio, dalla possibilità di scarico e decantazione delle acque di sentina e di lavaggio in ottemperanza alle norme anti-polluzione, e quelle ancora più recenti della pulizia o difesa del mare.

Nell’attuale sistema, i servizi (ed eventualmente altri non menzionati specificamente, ma per il vero importanti quali - ad esempio - la disponibilità di pontoni sollevatori per carichi eccezionali) sono esercitati in regime di concessione (rimorchio) che fanno capo all’autorità marittima (o all’ente portuale che possa esercitare determinate potestà), od a seguito di provvedimento istitutivo (pilotaggio e vigilanza dell’autorità marittima sulla corporazione, tale rimasta anche ove siano stati istituiti enti portuali, con trasferimento di molte delle potestà proprie dell’autorità marittima), oppure affidati a quelle categorie del “personale marittimo” addette ai servizi portuali che - nella loro disciplina concreta - dipendono dall’ufficio e dal consiglio del lavoro portuale, e possono essere espletati solo da coloro che siano iscritti nei Registri e che - a differenza dei lavoratori portuali in senso stretto (compagnie) - non debbono operare in regime comunque associativo: palombari, ormeg-

giatori, barcaioli, ma nella previsione del codice e del regolamento *uti singuli*, e le cui tariffe sono (ormeggiatori) approvate dall'autorità marittima. Gli altri servizi sono resi in regime di libera imprenditoria (bacinini), o sottoposti al generale potere di polizia ed ordinanza di cui agli artt. 59, n. 9, e 60 del Regolamento, ed alla vigilanza di cui all'art. 68 del Codice.

La disciplina giuridica attuale riscontra così, da un lato, una sorta di disinteresse per quanto riguarda l'istituzione e l'esercizio dei servizi portuali, coerente alla visione che nel nostro sistema si ha del porto quale semplice "bene" e non quale "azienda", e così si manifesta nel semplice intervento della Pubblica Amministrazione quale "regolatrice" (anche le cc.dd. "concessioni" non possono essere riguardate come trasmissione ai privati di facoltà e potestà spettanti alla Pubblica Amministrazione) nella disciplina esterna dei servizi portuali (quasi come autorità di polizia) ed in quella di tariffazione; dall'altro, però, talune delle leggi istitutive di enti o aziende speciali hanno previsto espressamente l'erogazione di servizi portuali da parte degli Enti.

Una disciplina giuridica "ottimale" non può, evidentemente, sul punto che richiamare all'esigenza di semplificazione e razionalizzazione, eliminando le frammentazioni e le differenziazioni, e l'importante è assicurare la concreta efficienza dei servizi portuali necessari e corrispondenti alle caratteristiche peculiari del porto. Si potrà pensare di affidarne l'esercizio direttamente alle aziende che gestiscono i porti (ente di gestione) o invece a terzi (pur nell'ambito di una programmazione in regime di concessione, o meglio di semplice autorizzazione amministrativa da parte dell'ente gestore). Taluni servizi potranno essere assunti più facilmente direttamente dall'ente gestore del porto: ormeggiatori, palombari, piloti (ove si voglia confermare l'obbligatorietà del pilotaggio), astretti in un rapporto diretto con il "gestore"; altri (ad esempio il rimorchio, ma anche qui da svincolare dal regime di obbligatorietà) potranno essere gestiti in regime di semplice autorizzazione.

10. La principale attività di un porto, che non sia turistico o peschereccio, è quella del movimento (d'imbarco e sbarco) delle merci (e dei passeggeri). Il sistema del Codice sostanzialmente si articola nel fissare un potere di "disciplina" e di "vigilanza" su tutto il movimento da parte del comandante del porto (coadiuvato dall'ufficio del lavoro portuale) (artt. 108 e 109), e così nel consentire il concreto esercizio delle operazioni ad "imprese" che operano per conto terzi (art. 111, artt. 196-198 del Regolamento); se lo sbarco avviene per conto proprio, pos-

sono tutti attuarlo su semplice licenza (art. 201 del Regolamento), con obbligo - in ogni caso - di avvalersi delle maestranze portuali riunite nelle compagnie (art. 111), salvo il caso in cui sia consentito derogarvi (art. 110) per la concessione di “autonomia funzionale” (alle imprese industriali che si affacciano sul mare).

Tale schema presuppone che i mezzi da utilizzare per le operazioni d'imbarco e sbarco siano o esistenti nel porto e siano affidati alle “imprese di sbarco” con l'atto di concessione, oppure siano apportati dalle imprese stesse, o ancora che possano essere utilizzati i mezzi della nave per attuare le operazioni di sbarco.

Evidentemente non si può, con tale paradigma, pensare di porre in essere un'efficiente organizzazione. Le imprese sono così state sostituite nel tempo da enti portuali, cui sono state affidate in monopolio (salvo talvolta la facoltà di servirsi in subappalto di “imprese”) le operazioni d'imbarco e sbarco nei principali porti (con obbligo però, anche in questo caso, di avvalersi delle compagnie). Gli enti, al tempo stesso, programmano lo sviluppo portuale, la costruzione delle opere e delle attrezzature (salvo le non sempre chiare e facili relazioni con i competenti ministeri), provvedono alla gestione (con proprie maestranze dei mezzi meccanici - gru, automezzi - e dei magazzini di calata) e per le strette operazioni d'imbarco e sbarco, e così di manipolazione materiale delle merci, a mezzo delle compagnie portuali.

Si è così manifestato un dualismo tra lavoratori portuali dipendenti dagli enti e quelli dipendenti (soci) dalle compagnie portuali (che, secondo una teoria giuridica che personalmente non sento di condividere, passerebbero durante le operazioni stesse alla temporanea dipendenza dell'ente, limitandosi le compagnie al semplice “avviamento al lavoro”).

Tale situazione è stata fonte di gravi difficoltà, disagi, poca chiarezza giuridica nei rapporti con gli utenti portuali ed armatori (soprattutto in quei porti ove è stato introdotto lo sbarco c.d. di “amministrazione”), che si è tentato in vario modo di superare ed ovviare.

La più semplice strada - agiuridica, e per il vero di poco rilievo - è stata quella di affidare alle compagnie portuali non solo le operazioni d'imbarco e sbarco, e gli attrezzi all'uopo strettamente necessari (reti, uncini, ganci, braghe e simili), ma anche la conduzione dei trattori in porto, dei “*forklifts*” e simili, creando così una situazione ibrida e foderia di dubbi, soprattutto in tema di responsabilità per danni.

Altre volte, in luogo degli enti autonomi (Genova, Venezia, Trieste, Napoli, Savona, Civitavecchia, Palermo), sono state istituite delle aziende dei mezzi meccanici (Livorno, Ancona, Cagliari, La Spezia, Mes-

sina, Savona, ora assorbita dall'ente), proprietarie e talvolta gestrici delle gru e degli altri mezzi di sollevamento, cui si affiancano in ogni porto varie imprese imbarchi e sbarchi, che assumono l'appalto del servizio, avvalendosi delle compagnie portuali. Queste però, talvolta, agiscono da imprese esse stesse, evitando (ma non sempre) la presenza di altre "imprese", e neppure sempre facendosi riconoscere come tali, creando nuove situazioni di poca chiarezza giuridica e contrasti ed interferenze sul piano funzionale. Altre volte, invece, allo scopo di cercare di rendere più snelle le operazioni (appesantite burocraticamente da enti, aziende, interferenze politiche, sindacali, etc.), sono state istituite "aziende speciali", espressione diretta di realtà economiche (aree di sviluppo, aree industriali, camere di commercio) (Bari, Brindisi, Gorizia-Monfalcone).

Altre volte, ancora, si assiste - ed è la posizione giuridica più pericolosa ed aberrante dal punto di vista formale - al caso che imprenditori (che dovrebbero attuare operazioni di sbarco per conto proprio, su licenza ed autorizzazione ex art. 201 del Regolamento) invece abusivamente agiscono come una vera e propria impresa di sbarco per conto altrui (Portonogaro, Monfalcone ed altri), e così manca una formale (ma talvolta effettiva) direzione del lavoro e responsabilità, con gravi problemi giuridici, soprattutto sul piano penale.

11. Si è creata, in quest'ultimo decennio, una situazione difficile, spesso conflittuale, tra compagnie portuali, cui l'art. 110 riserva l'esecuzione delle operazioni portuali, ed i cc.dd. "datori di lavoro", soprattutto gli enti portuali. Nè sono valsi, a mio avviso, a superare la situazione in modo definitivo (e soprattutto chiaro) altri tentativi che sono stati avanzati nell'ultimo tempo, che anzi, a mio avviso, contribuiscono a rendere ancora più confusa la situazione soprattutto giuridica, e certamente non prospettano una situazione ottimale.

Si è cominciato, in taluni casi (Piombino), a far partecipare la compagnia al pacchetto azionario del principale utente il porto (Magona): l'interesse economico e la partecipazione ai risultati dell'impresa dovrebbero incentivare l'attività dei lavoratori portuali, al tempo stesso l'utente ("impresa") otteneva in pratica una riserva di banchina. La soluzione perseguita può essere stata risolutiva, o favorevole, nel caso di specie, ma non consente di essere adottata nella generalità, in porti a maggiore respiro; e, posto che l'attività portuale è certamente servizio pubblico, forse non è neppure pienamente lecita, potendosi adombrare qualche ombra sul punto "legittimità".

Riconosciuto (dal Consiglio di Stato e da vari T.A.R.) che gli Enti

portuali potevano perseguire i loro scopi d'istituto anche indirettamente a mezzo di società per azioni, cui affidare la gestione di settori portuali (e la soluzione adottata nell'attuale sistema giuridico italiano mi lascia, per il vero, piuttosto perplesso), sono state costituite tali società, cui si è voluto far partecipare - oltre all'ente portuale ed agli imprenditori - anche le compagnie portuali, ma non ritengo che (oltre a momentanei benefici) tale soluzione possa ovviare le difficoltà e costituire la soluzione giuridica "ottimale".

Altre volte si è costituita una "società finanziaria", la cui maggioranza spetta all'Ente Porto ed alla quale partecipano - in varia misura - enti pubblici, compagnie portuali, imprenditori. La finanziaria poi si rende promotrice di una miriade di società (in cui è sempre socia di maggioranza), con i più svariati compiti di attività portuale o paraportuale (progettazione, commercio, spedizioni, etc.).

Questo fenomeno è da definirsi degenerativo ed il contrario di ottimale, tale da ingenerare solo confusione nei ruoli, nei compiti e nelle responsabilità, ed a mio avviso non scevro da sospetti d'illiceità e d'illegittimità.

12. Ripercorso così, per grandi linee, lo sviluppo della "portualità" in Italia, non è agevole indicare quale possa essere una soluzione "ottimale" dal punto di vista giuridico per una gestione portuale efficiente, responsabile ed adeguata ai tempi.

A mio avviso, l'esempio di razionalizzazione che ci viene dai principali porti del mondo, la prossima apertura di ogni frontiera europea, la considerazione che il flusso dei traffici (come l'acqua) si rivolge e si sviluppa là ove l'ostacolo è minore, il decorso più economico, rapido e sicuro, là ove il porto non si riveli essere una "porta stretta" da superare, impone di scegliere una soluzione che consenta una *gestione unitaria* del porto. Un ente, così, svincolato dai compiti di programmazione territoriale e dal finanziamento, ma che sul presupposto degli stessi possa gestire unitariamente (in proprio, e senza subappalti di concessioni che non siano strettamente indispensabili) l' "azienda porto"; occorre, pertanto, evitare queste continue dualità tra "impresa" e "compagnia", il rito dell'avviamento al lavoro, delle chiamate, dei sostituti, degli operai di prima/seconda/terza lista, delle giornate non lavorate, delle squadre predeterminate, del premio di raggiungimento, dell'inoperatività, della direzione del lavoro, spettante alle imprese ma rivendicata dal caposquadra della compagnia; e così una soluzione ottimale può aversi solo riconoscendo ai porti - ove sia stato istituito un ente di gestione portuale -

la generale facoltà di agire in autonomia funzionale, avvalendosi di proprie maestranze in ogni fase e ciclo del lavoro, con effettiva direzione delle operazioni. Oppure, ove ciò non sia possibile o percorribile o politicamente irraggiungibile, affidare alle compagnie - con diversa formulazione dei principi posti dall'art. 111, 3° co., Cod. Nav., *in ogni caso* ove esistano - l'espletamento delle operazioni portuali.

Lo sviluppo della società oggi consente tale affidamento, che forse cinquanta o cento anni fa non era concepibile. La partecipazione dei lavoratori al ciclo lavorativo come protagonisti, con ogni vantaggio ma con la conseguente responsabilità, oggi è ben possibile, e mi sembra costituzionalmente auspicata, perché potrebbe ben dirsi che alla "comunità dei lavoratori" (ma forse con la partecipazione anche degli utenti) può ben essere riservata l' "impresa" d'imbarco e sbarco a norma dell'art. 44 della Costituzione.

ELIO FANARA

(c.s.)

Ringrazio il prof. Volli che, come previsto, ci ha dato una relazione completa offrendoci un esame analitico della situazione giuridica attuale e di quelle che possono essere le possibili soluzioni future per poter gestire “economicamente” un porto. Tali soluzioni vanno impostate innanzitutto sulla differenziazione tra ciò che è il bene demaniale “porto” e la sua gestione, elementi che spesso, invece, oggi vengono confusi; quindi, sulla responsabilizzazione, sotto un profilo giuridico, di tutti gli operatori dell’ente porto e, in particolare, delle compagnie portuali, che oggi costituiscono uno degli elementi di più difficile collocazione in una struttura giuridica superata: è ovvio che in una struttura giuridica nuova le compagnie portuali potranno avere la loro “ottima” collocazione, assumendo anche la responsabilità delle operazioni stesse.

La relazione successiva è del dott. Sergio Sorrentino, consigliere dell’ “Unione Cantieri Industrie Nautiche e Affini” e amministratore delegato del Marina “*Hannibal*” di Monfalcone, porto turistico di fama internazionale gestito in maniera ammirevole. Il dottor Sorrentino ci porterà il contributo della sua esperienza operativa, di cui certamente farà tesoro chi è destinato a gestire il porto di Pozzallo.